Bogotá DC., 10 de septiembre de 2018

Honorable Representante

**Samuel Hoyos Mejía**

Presidente Comisión Primera Constitucional

CÁMARA DE REPRESENTANTES

E. S. D.

**Referencia: INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA** al Proyecto de Acto Legislativo No. 044 de 2018 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 067 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”.*

Respetado Doctor, reciba un cordial saludo:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la ley 5ª de 1992[[1]](#footnote-1), procedo a rendir **INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA** al Proyecto de Acto Legislativo No. 044 de 2018 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 067 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.*

1. **ANTECEDENTES**

El pasado 25 de julio del presente año, fue radicado ante la Secretaría de la Honorable Cámara de Representantes Proyecto de Acto Legislativo No. 044 de 2018 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución política de colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”* por los Honorables Representantes Juan Carlos Lozada Vargas, Kelyn Johana González Duarte, Fabio Fernando Arroyave Rivas, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Rodrigo Arturo Rojas Lara, José Luis Correa López, Andrés David Calle Aguas, Oscar Hernán Sánchez León, Álvaro Henry Monedero Rivera, Edgar Alfonso Gómez Román y el Honorable Senador Mauricio Gomez Amin.

Adicionalmente, el pasado dos (2) de agosto, los Honorables Representantes José Daniel López Jiménez, Jaime Rodríguez Contreras, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancour, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Gabriel Santos García, Edward David Rodríguez Rodríguez, Jorge Méndez Hernández, Cesar Augusto Lorduy Maldonado, Jose Jaime Uscategui Pastrana, Juan Carlos Wills Ospina, Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Irma Luz Herrera Rodríguez y el H.S. Rodrigo Lara Restrepo, radicaron ante la misma corporación el Proyecto de Acto Legislativo No. 067 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”.*

En virtud de lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5 de 1992, los proyectos han sido acumulados por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

Los Proyectos de Acto Legislativo acumulados, tiene como objeto en común, reformar el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia para establecer el mecanismo de segunda vuelta en la elección del Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, cuando ninguno de los candidatos alcance la mitad más uno de los votos.

1. **ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO**

Los proyectos estudiados platean la implantación del mecanismo de segunda vuelta o balotaje para las elecciones a la Alcadía Mayor de la ciuad de Bogotá. Esta no es la primera vez que se plantea el debate sobre la segunda vuelta en elecciones locales, en los últimos años se han presentado cinco proyectos de Acto Legislativo relacionados:

|  |  |
| --- | --- |
| **Proyecto** | **Autor** |
| Acto Legislativo 19 de 2013 Senado “Por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de alcaldes en los distritos o municipios con más de un millón de habitantes” | Juan Lozano Ramírez (Partido de la U) |
| Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2013 Senado “Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia” | Juan Lozano Ramírez (Partido de la U) |
| Proyecto de Acto Legislativo No. 055 de 2015 Cámara “Por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital” | Juan Carlos Losada (Partido Liberal) |
| Proyecto de Acto legislativo 037 de 2017 Cámara “Por el cual se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital, municipios con población mayor a 500.000 habitantes y gobernadores departamentales” | Varios |
| Proyecto de Acto legislativo 056 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se modifican los artículos 303, 314 y 323 de la Constitución Política de Colombia” | Varios |

Los argumentos esgrimidos por este conjunto de proyectos, son fundamentalmente, i) que la segunda vuelta genera mayor legitimidad, ii) que propicia escenarios de mayor gobernabilidad, y iii) que se hace necesaria debido a la importancia y la cantidad de población de la ciudad de Bogotá.

**3.1. REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD**

El primer punto en defensa de la implantación de la segunda vuelta para la Alcaldía de Bogotá, según el P.A.L. 044 de 2018, es que ésta:

“Es un mecanismo propio de sistemas democráticos, que pretende dotar de mayor legitimidad al elegido, sobre la base de un apoyo mayoritario de los votantes, cuando los resultados iniciales no alcanzan por lo menos la mitad más uno de los votos.”

Según lo cual, la representatividad y legitimidad de los elegidos estaría sería una consecuencia directa del porcentaje y la cantidad de votos obtenidos. Sin embargo, este argumento no se compadece con la tradición abstencionista colombiana, que, aunque disminuyó en las últimas elecciones, no ha dejado de rondar el 50 % como se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Fuente: Julián Lemos Idrobo ¿Segunda vuelta para el Alcalde Mayor en Bogotá?

Según estas cifras, y restando los votos en blanco y los votos nulos, tendríamos que muy pocos gobernantes en Colombia, tanto del nivel nacional como del nivel local, son legítimos y representativos. Por lo tanto, el criterio para analizar estos atributos de los gobiernos y los gobernantes, no puede ser únicamente cuantitativo, sin que esto quiera decir esta variable no deba incluirse en el análisis.

No obstante, como lo ha demostrado la experiencia, los niveles de aprobación de una administración, varían según su desempeño. Gobernantes elegidos con altas votaciones, ven afectado su respaldo social debido al desarrollo de su gestión. Para ilustrar esta situación, se ha agregado la columna “Imagen favorable” a la siguiente tabla, presentada por el P.A.L 044. Este dato corresponde a la imagen favorable al cierre de la gestión de cada uno de los alcaldes de Bogotá, y del año 2017 para el actual alcalde. La fuente utilizada es la Encuesta Anual de Percepción Ciudadana, publicada por la fundación Bogotá Cómo Vamos y aplicada con Ipsos Napoleón Franco[[2]](#footnote-2).

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Año de elección** | **Candidato** | **Votos Recibidos** | **Porcentaje** | **Votos Válidos** | **Potencial de sufragantes** | **Imagen favorable** |
| **2015** | Enrique Peñalosa | 906.058 | **33.18%** | 2,810,832 | 5,453,083 | 16 % |
| **2011** | Gustavo Petro Urrego | 723,157 | **32,22%** | 2,244,025 | 4,904,572 | 32 % |
| **2007** | Samuel Moreno Rojas | 920,013 | **43,94%** | 2,031,526 | 4,378,026 | 11 % |
| **2003** | Luis Eduardo Garzón | 797,466 | **46,29%** | 1,650,792 | 3,922,818 | 65 % |

Como evidencia lo anterior, la relación entre imagen favorable y porcentaje de votos en la elección, es muy variable. Aunque “imagen favorable” es la cifra de referencia, otros indicadores, como “Confianza” y “Gestión” tienen un comportamiento muy similar, con el 13 % y el 13 % respectivamente, para el actual alcalde de Bogotá. En suma, se reitera que los factores de legitimidad son mucho más variados y complejos que la mera votación.

En segundo lugar, la segunda vuelta fomenta el llamado “voto útil”, como bien lo expresa el mismo P.A.L., así:

“El elector tiene la doble opción de orientar sus preferencias partidistas. La SVE permite el voto estratégico: en la primera vuelta el elector vota por el partido con el cual se identifica más o por el cual -desde su perspectiva- le ofrece mayores beneficios; en la segunda, el elector reorienta su preferencia, vota por el partido que tiene mayores posibilidades de ganar y/o vota en contra del candidato que no desea que lo gobierne”

Esto genera, más que legitimidad o representatividad, un *consenso negativo[[3]](#footnote-3).* Así pues, el factor de cohesión no es la propuesta del candidato, sino la necesidad de bloquear una opción que disgusta al elector respaldando un “mal menor”. Por lo tanto, tampoco se construye lealtad, adhesión, o apropiación del programa que representa el candidato que resulta elegido, y en consecuencia, no se garantiza al gobierno resultante, ninguno de los dos atributos defendidos por este primer argumento.

**3.2. GOBERNABILIDAD**

El segundo argumento esbozado, ha sido la posibilidad de construir alianzas que permitan mayor gobernabilidad, puesto que:

“Fomenta que intereses diversos se unan alrededor de los candidatos ganadores en la primera vuelta, propiciando que se realicen negociaciones entre partidos y otras fuerzas políticas y se realineen estrategias”

Sin embargo, esto afectaría los valores de una sociedad democrática basada en el pluralismo y la indepenencia, por cuanto esta negociación y realineación de estrategias, puede fortalecer el reparto de burocracia y el fortalecimiento de clientelas a nivel distrital. En adición, Pérez-Liñán[[4]](#footnote-4) desde una perspectiva comparada, plantea que el fenómeno de reversión del resultado que se presenta en la segunda vuelta, suele afectar a los partidos más jóvenes y que representan opciones alternativas o independientes.

En último lugar, el P.A.L. 044 sostiene que la segunda vuelta “mide la preferencia real del partido y del candidato frente a los electores, de tal forma que se fortalece el sistema de partidos”. Contrario a esto, es habitual que se relacione en la literatura el uso de ballotage con la fragmentación y debilitamiento del sistema de partidos, ya que estimula la preservación de grupos propios que permitan ganar algo en las negociaciones que se establecen de cara al ballotage.

**3.3. APLICACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA PARA BOGOTÁ**

Las dos ideas fuerza que orientan la propuesta de segunda vuelta para la elección de la Alcaldía de Bogotá, radican en la importancia política y económica de la ciudad, y en su tamaño poblacional. Aunque éstos son innegables, no son exclusivos de la ciudad de Bogotá, y favorecen una visión centralista del país, desconociendo la importancia política, económica, y el desarrollo urbano que han tenido las principales ciudades del país.

Desde una perspectiva más técnica, la Misión Electoral Especial creada por el Acuerdo Final de Paz de La Habana, propuso en su primer informe la aplicación de la segunda vuelta para las elecciones de los acaldes de las seis (6) principales ciudades del país[[5]](#footnote-5). En este orden de ideas, la restricción de la medida exclusivamente para el Distrito Capital, resulta técnicamente cuestionable.

1. **PROPOSICIÓN**

De acuerdo con lo expuesto, presento **PONENCIA NEGATIVA** a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, y en consecuencia, **SOLICITO SE ARCHIVE** el Proyecto de Acto Legislativo No. 044 de 2018 Cámara *“Por el cual se modifica el artículo 323 de la Constitución política de Colombia y se establece la segunda vuelta para la elección de Alcalde Mayor de Bogotá, Distrito Capital”* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo No. 067 de 2018 Cámara *"Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”.*

Del Congresista,

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

**Representante a la Cámara**

**Ponente**

1. Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso [↑](#footnote-ref-1)
2. Bogotá Cómo Vamos. Encuesta de Percepción Ciudadana 2017, pg. 98. Consultado en : <https://assets.documentcloud.org/documents/4222235/Encuesta-de-Percepción-Ciudadana-2017.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Pérez Liñán, A. (2012). La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje, pg 13. Miríada: Investigación en Ciencias Sociales, 1(1), 9-33. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibíd. [↑](#footnote-ref-4)
5. ProBogotá. Reforma para implementar un mecanismo de segunda vuelta para elección de Alcalde de Bogotá. Consultado en: <https://www.slideshare.net/ProBogota/analisis-segunda-vuelta-para-eleccin-del-alcaldes> [↑](#footnote-ref-5)